Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 18. oktobra 2012*

„Neizpolnitev obveznosti države — Onesnaženje in škodljivi vplivi — Čiščenje komunalnih odpadnih voda — Direktiva 91/271/EGS — Členi 3, 4 in 10 — Priloga I(A) in (B)“

V zadevi C-301/10,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 16. junija 2010,

Evropska komisija, ki jo zastopajo S. Pardo Quintillán, A.-A. Gilly in A. Demeneix, zastopnice,

tožeča stranka,

proti

Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopajo L. Seeboruth, zastopnik, skupaj z D. Andersonom, QC, S. Fordom, barrister, in B. McGurkom, barrister,

tožena stranka,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, v funkciji predsednika prvega senata, A. Borg Barthet (poročevalec), M. Ilešič, J.-J. Kasel, sodniki, in M. Berger, sodnica,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodna tajnica: K. Sztranc-Sławiczek, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. novembra 2011,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. januarja 2012

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da je Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska s tem, da na eni strani v Whitburnu ter v londonskih četrtih Beckton in Crossness ni zagotovilo ustreznih kanalizacijskih sistemov v skladu s členom 3(1) in (2) ter Prilogo I(A) k Direktivi Sveta z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode (91/271/EGS) (UL, posebna izdaja

* Jezik postopka: angleščina.

v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 26) in na drugi strani ni zagotovilo primernega čiščenja odpadne vode iz čistilnih naprav v Becktonu, Crossnessu in Mogdenu v skladu s členoma 4(1) in (3) in 10 ter Priloge I(B) k Direktivi 91/271, ni izpolnilo obveznosti iz teh določb.

Pravni okvir

2 Člen 1 Direktive 91/271 določa, da ta direktiva ureja zbiranje, čiščenje in odvajanje komunalnih odpadnih voda ter čiščenje in odvajanje odpadnih voda iz določenih industrijskih sektorjev. Cilj te direktive je varstvo okolja pred škodljivimi vplivi zgoraj navedenega odvajanja odpadnih voda.

3 Člen 2 Direktive 91/271 določa:

„Za namene te direktive pomeni izraz:

1. ‚komunalna odpadna voda' odpadno vodo iz gospodinjstev ali mešanico odpadne vode iz gospodinjstev s tehnološko odpadno vodo in/ali s padavinsko vodo;

[…]

5. ‚kanalizacijski sistem' sistem kanalov, ki zbira in odvaja komunalno odpadno vodo;

6. ‚1 PE (populacijski ekvivalent)' organsko, biološko razgradljivo breme, ki ima petdnevno biokemijsko porabo kisika (BPK5) 60 g kisika na dan;

[…]"

4 Člen 3 Direktive 91/271 določa:

„1. Države članice za vse aglomeracije zagotovijo kanalizacijske sisteme za komunalno odpadno vodo

— najkasneje do 31. decembra 2000 za tiste s populacijskim ekvivalentom (PE) nad 15.000 in

[…]

2. Kanalizacijski sistemi, opisani v odstavku 1, morajo izpolnjevati zahteve iz dela A Priloge I. […]"

5 Člen 4 te direktive določa:

„1. Države članice zagotovijo, da bo komunalna odpadna voda, ki vstopa v kanalizacijske sisteme, pred izpustom obdelana v sekundarnem postopku čiščenja ali primerljivem postopku, kot sledi:

— najkasneje do 31. decembra 2000 za vse izpuste iz aglomeracij s PE večjim od 15.000,

[…]

3. Izpusti iz komunalnih čistilnih naprav, opisanih v odstavkih 1 in 2, morajo izpolnjevati ustrezne zahteve iz Priloge I B. […]

4. Obremenitev, izražena s PE, se izračuna na podlagi najvišje povprečne tedenske obremenitve, ki se v enem letu dovede v čistilno napravo, pri čemer se ne upoštevajo neobičajne okoliščine, kot je na primer velika količina padavin."

6 Člen 10 Direktive 91/271 določa:

„Države članice zagotovijo, da bodo komunalne čistilne naprave, zgrajene za izpolnitev zahtev iz členov 4, 5, 6 in 7 načrtovane, zgrajene, upravljane in vzdrževane tako, da bo zagotovljena zadostna učinkovitost delovanja ob vseh običajnih lokalnih podnebnih razmerah. Pri načrtovanju naprav je potrebno upoštevati sezonsko spreminjanje bremena.“

7 Priloga I k Direktivi 91/271, naslovljena „Zahteve za komunalno odpadno vodo“, v točki A, naslovljeni „Kanalizacijski sistemi“, določa:

„Kanalizacijski sistemi morajo upoštevati zahteve pri čiščenju komunalne odpadne vode.

K načrtovanju, izgradnji in vzdrževanju kanalizacijskih sistemov je potrebno pristopiti v skladu z najboljšim tehničnim znanjem, brez nepotrebnih stroškov, pri čemer je potrebno posebno pozornost nameniti:

— količini in značilnostim komunalne odpadne vode,

— preprečevanju puščanja,

— omejevanju onesnaženja sprejemnih voda zaradi preplavljanja voda ob neurjih.“

8 V opombi 1 k Prilogi I(A) k Direktivi 91/271, vneseni k naslovu „Kanalizacijski sistemi“, je navedeno:

„Ker v praksi ni mogoče zgraditi kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav tako, da bi lahko prečistili vso odpadno vodo v razmerah, kot je neobičajno močno deževje, morajo države članice določiti merila za zmanjšanje onesnaženja zaradi preplavljanja vode ob neurjih. Ta merila lahko temeljijo na stopnji redčenja ali zmogljivosti v razmerju na tok ob suhem vremenu ali pa določajo neko sprejemljivo število preplavljanj na leto.“

9 Priloga I(B) k Direktivi 91/271, naslovljena „Izpust iz komunalnih čistilnih naprav v sprejemne vode“, določa zahteve, ki jih morajo izpolnjevati izpusti iz komunalnih čistilnih naprav v sprejemne vode. Opomba 1 k Prilogi I(A) k tej direktivi, navedena v prejšnji točki, se ponovi v Prilogi I(B) k navedeni direktivi.

Predhodni postopek

10 Komisija je prejela prijavo v zvezi s črpališčem Whitburn Steel in druge prijave glede čezmernega preplavljanja ob neurjih v drugih delih Združenega kraljestva.

11 Komisija je 3. aprila 2003 Združenemu kraljestvu poslala uradni opomin, v katerem je navedla, da v črpališču Whitburn Steel niso izpolnjene obveznosti v zvezi z zbiranjem komunalnih odpadnih voda, določene v členu 3(1) in (2) Direktive 91/271 ter Prilogi I(A) k tej direktivi.

12 Združeno kraljestvo je v odgovoru z dne 3. junija 2003 zatrjevalo, da so v zvezi z zadevno aglomeracijo izpolnjene obveznosti glede zbiranja, določene v členu 3 Direktive 91/271. Vendar je priznalo, da je bilo po dodatnih preiskavah kanalizacijskega sistema na tem področju potrebno izboljšati pretok za zbiranje v tem sistemu. Poleg tega je Združeno kraljestvo pojasnilo, da so se pogoji za odobritev izpustov, pod katerimi je vodnogospodarsko podjetje upravljalo črpališče odpadne vode Whitburn Steel, spremenili, zaradi česar bi se torej moralo število izpustov zmanjšati. Te izboljšave je bilo treba izvesti najkasneje do 31. marca 2004.

13 Komisija je 21. marca 2005 Združenemu kraljestvu poslala drugi uradni opomin, v katerem je navedla, da kanalizacijski sistemi za zbiranje in čiščenje komunalnih odpadnih voda na območju Londona ne izpolnjujejo obveznosti glede zbiranja in čiščenja komunalnih odpadnih voda, določenih v členih 3(1), 4(1) in (3), 10 ter Prilogi I(A) in (B) k Direktivi 91/271. Komisija je podrobneje pojasnila, da so bile neprečiščene odpadne vode izpuščene v Temzo tudi v primeru zmernih količin padavin in da ni bil predviden noben ukrep s takojšnjim učinkom za odpravo te težave, ki se je tako nadaljevala in se še poslabšala.

14 Združeno kraljestvo je v odgovoru z dne 20. maja 2005 pojasnilo, da je kanalizacijski sistem za zbiranje odpadne vode v Londonu mešani sistem, s katerim se je zbiralo in odvajalo tako odpadno vodo iz gospodinjstev in tehnološko odpadno vodo kot tudi padavinsko vodo iz bazena 557 km^2, da bi se jo pred njenim izpustom v Temzo obdelalo v sekundarnem postopku čiščenja v čistilnih napravah v Becktonu, Mogdenu, Crossnessu, Long Reachu in Riversideu. Vendar je priznalo, da obstajajo težave glede količine, obremenitve in pogostosti izpustov v vlažnih podnebnih razmerah zaradi preplavljanj, in napovedalo, da bo izvedlo strateško študijo ustja Temze (Thames Tideway Strategic Study, v nadaljevanju: TTSS), da bi ocenilo vplive teh izpustov na okolje.

15 Združeno kraljestvo je v zvezi z obveznostmi zagotovitve ustreznega čiščenja komunalnih odpadnih voda navedlo, da čeprav naj bi bile izboljšave izvedene nemudoma, so čistilne naprave za aglomeracijo London od 31. decembra 2000 izpolnjevale zahteve, določene v Direktivi 91/271. Poleg tega je Združeno kraljestvo pojasnilo, da so bili izpusti, do katerih je prišlo po avgustu 2004, posledica neobičajno močnega deževja.

16 Ker Komisija ni bila zadovoljna z odgovorom Združenega kraljestva, je 10. aprila 2006 tej državi članici posredovala obrazloženo mnenje, v katerem je navedla, da zadnjenavedena glede Whitburna ni izpolnila obveznosti na podlagi člena 3(1) in (3) ter Priloge I(A) k Direktivi 91/271, glede devetih čistilnih naprav, ki delujejo na širšem območju Londona, pa ni izpolnila obveznosti na podlagi členov 3(1), 4(1) in (3), 10 ter Priloge I(A) in (B) k Direktivi 91/271.

17 Združeno kraljestvo je 15. junija 2006 v odgovoru na obrazloženo mnenje navedlo, da so bili kanalizacijski sistem in čistilne naprave, ki so delovale v Whitburnu in v metropolitanski aglomeraciji Sunderland, v skladu z Direktivo 91/271.

18 Po sestanku 6. julija 2007 med predstavniki Komisije in predstavniki Združenega kraljestva je navedena država članica z dopisom z dne 23. oktobra 2007 podala pojasnila v zvezi s tem vprašanjem.

19 Združeno kraljestvo je v zvezi z razmerami v Londonu odgovorilo, da čeprav bi morale biti izvedene izboljšave čistilnih naprav v Becktonu, Crossnessu in Mogdenu, to ne pomeni, da so te čistilne naprave kršile Direktivo 91/271. Združeno kraljestvo je s tem, ko je sprejelo te izboljšave, samo pokazalo željo po zagotovitvi varstva okolja na višji ravni.

20 Na sestanku 26. januarja 2007 so predstavniki Komisije in predstavniki Združenega kraljestva razpravljali o dveh možnostih, ki jih ima London in ki sta bili predlagani v TTSS, Združeno kraljestvo pa je izbralo možnost enega tunela v dolžini 30 km ob reki Temzi in ločen tunel za njen pritok, reko Lee. Celoten projekt bi moral biti končan pred letom 2020.

21 Ker Komisija po dveh dodatnih dopisih z dne 29. junija 2007 in z dne 4. februarja 2008, ki ju je poslalo Združeno kraljestvo, še vedno ni bila zadovoljna z odgovori, ki jih je podala ta država članica, je 1. decembra 2008 izdala dodatno obrazloženo mnenje, v katerem je pojasnila svojo razlago Direktive 91/271 glede obveznosti držav članic v zvezi z nadzorom izpustov komunalnih odpadnih voda iz zadrževalnikov odpadnih voda. Navedla je tudi, da ima dvome glede ustreznosti kanalizacijskega sistema, vzpostavljenega okoli Whitburna, kanalizacijskega sistema v Becktonu in Crossnessu ter čistilnih naprav v Mogdenu, Becktonu in Crossnessu.

22 Vendar pa je Komisija odločila, da ne bo nadaljevala postopka v zvezi s kanalizacijskimi sistemi in čistilnimi napravami v Beddingtonu, Esherju, Crawleyu, Deephamsu, Hogsmillu, Long Reachu in Riversideu. Komisija je zato Združeno kraljestvo pozvala, naj v dveh mesecih od prejema navedenega dodatnega mnenja sprejme ukrepe, ki so potrebni za uskladitev s tem mnenjem.

23 Med Komisijo in Združenim kraljestvom je nato prišlo do izmenjave več dopisov in do sestankov, vendar rešitve niso dosegli.

24 Ker Komisija še vedno ni bila zadovoljna z odgovorom Združenega kraljestva, se je odločila vložiti to tožbo.

Tožba

Trditve strank

25 Glavne točke nesoglasja med Komisijo in Združenim kraljestvom se nanašajo na razlago Direktive 91/271.

26 Komisija meni, da morajo države članice zagotoviti, da so kanalizacijski sistemi načrtovani in zgrajeni tako, da se v njih zbirajo vse komunalne odpadne vode, ki nastanejo v aglomeracijah, katerim so namenjene, in da se te vode odvaja na čiščenje. Zmogljivost kanalizacijskega sistema bi torej morala upoštevati naravne podnebne razmere (suho in mokro vreme ter celo neurje) in sezonske spremembe, kot so nerezidentni prebivalci, turisti in sezonske gospodarske dejavnosti.

27 Meni, da so „preplavljanja voda ob neurjih“, na katera napotuje Priloga I(A) k Direktivi 91/271, del kanalizacijskega sistema in čistilnih naprav komunalnih odpadnih voda. To direktivo bi bilo treba razlagati tako, da določa absolutno obveznost preprečitve izpustov iz zadrževalnikov odpadne vode razen v izjemnih okoliščinah. Ta razlaga naj bi bila namreč razvidna iz opombe 1 k Prilogi I(A) k Direktivi 91/271, ki določa, da v praksi ni mogoče zbrati in prečistiti vse odpadne vode „v razmerah, kot je neobičajno močno deževje“.

28 Komisija poudarja dejavnike, kot sta pogostost in obseg zadrževalnikov, da bi dokazala, da gre za neizpolnitev Direktive 91/271. Tako v nasprotju s tem, česar se boji Združeno kraljestvo, ne predlaga strogega pravila 20 izpustov, ampak poudarja, da bolj kot se zadrževalnik razlije, zlasti v obdobjih z zgolj zmernimi količinami padavin, bolj je verjetno, da delovanje tega zadrževalnika ni v skladu z Direktivo 91/271.

29 Komisija in Združeno kraljestvo se prav tako ne strinjata glede obsega pojma „najboljše tehnično znanje, brez nepotrebnih stroškov“ (v nadaljevanju: BTKNEEC, kar je kratica za angleški izraz „best technical knowledge not entailing excessive costs“), določenega v Prilogi I(A) k Direktivi 91/271.

30 Komisija navaja, da je treba ta pojem razumeti ob upoštevanju sobesedila Direktive 91/271, njenega namena in njenih ciljev, in sicer varstva okolja pred škodljivimi vplivi odvajanja odpadne vode.

31 Meni, da pojem BTKNEEC državam članicam omogoča izbiro med več možnostmi, ki hkrati spodbujajo spoštovanje določb in cilja Direktive 91/271, kot je gradnja novih ali širjenje že obstoječih infrastruktur za shranjevanje ali celo preusmeritev deževnice, preden bi se lahko izlila v kanalizacijske sisteme.

32 Združeno kraljestvo meni, da je treba Direktivo 91/271 razlagati tako, da državam članicam dovoljuje, da določijo način zbiranja in čiščenja komunalnih odpadnih voda, da bi bil uresničen cilj te direktive, ki je varstvo okolja pred škodljivimi vplivi odvajanja odpadne vode.

33 Združeno kraljestvo meni, da je treba Direktivo 91/271 razlagati zlasti ob upoštevanju vpliva izpustov na sprejemne vode.

34 Združeno kraljestvo glede pojma „neobičajno močno deževje“ meni, da zaradi dejstva, da je v opombi 1 k Prilogi I(A) k Direktivi 91/271 izrecno potrjeno, da se v izjemnih okoliščinah ni mogoče izogniti izpustom, zlasti ob neobičajno močnem deževju, ni naložena absolutna obveznost preprečitve izpustov v drugih okoliščinah. Meni, da je treba o vprašanju, ali so izpusti v drugih okoliščinah primerni, odločiti ob uporabi pojma BTKNEEC in presoji vpliva izpustov na sprejemne vode.

35 Ta država članica meni, da Direktiva 91/271 ne določa ničesar glede okoliščin ali o pogostosti izpustov v sprejemne vode, ki so dovoljeni. Pri presoji, ali so kanalizacijski sistemi ali čistilne naprave v skladu z Direktivo 91/271, bi bilo treba podrobno presoditi učinkovitost delovanja zadevnega kanalizacijskega sistema ali čistilne naprave s preučitvijo vpliva izpustov na sprejemne vode.

36 Pojem „zadostna učinkovitost delovanja“, določen v členu 10 Direktive 91/271, je treba prav tako presojati glede na cilj varstva okolja, določen v členu 1 te direktive, in torej glede na vpliv na sprejemne vode.

37 Čeprav Komisija ne izpodbija metode, ki jo je uporabilo Združeno kraljestvo za izračun tega, kar predstavlja enkratni izpust, to po mnenju te države članice ne reši težave v zvezi z dejstvom, da se lahko opredelitev preplavljanja med državami članicami razlikuje. Usklajenost politik različnih držav članic naj torej ne bi bila zagotovljena, če bi bilo treba skladnost z Direktivo 91/271 opredeliti glede na to, ali pride do preplavljanj in kako pogosto.

38 Poleg tega Združeno kraljestvo zatrjuje, da je Komisija storila napako, ker se je pri preverjanju skladnosti kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav z Direktivo 91/271 oprla na količine izpustov.

39 Podrobneje, Komisija glede aglomeracije Sunderland (Whitburn) Združenemu kraljestvu očita, da so bila na dan izteka roka, določenega v dodatnem obrazloženem mnenju, čezmerna preplavljanja ob neurjih iz dela kanalizacijskega sistema v Sunderlandu, ki se nahaja v Whitburnu, še vedno izpuščena in da ta sistem zato ni bil v skladu s členom 3 Direktive 91/271in Prilogo I(A) k tej direktivi.

40 Čeprav naj bi se pogostost izpustov zmanjšala (v letih od 2002 do 2004 je bilo med 56 in 91 izpustov na leto z letno količino neprečiščenih izpuščenih komunalnih odpadnih voda med 359.640 m^3 in 529.290 m^3), naj kanalizacijski sistem namreč še vedno ne bi izpolnjeval zahtev iz Direktive 91/271, zlasti ob upoštevanju bližine kopalnih voda v Whitburnu in Seahamu ter več prijav, ki jih je Komisija prejela v zvezi z odpadki na plažah v okolici Whitburna.

41 Združeno kraljestvo meni, da so preplavljanja voda ob neurjih v skladu z Direktivo 91/271.

42 Združeno kraljestvo meni tudi, da je bilo ugotovljeno, da so kopalne vode v okolici Whitburna v skladu z Direktivo Sveta 76/160/EGS z dne 8. decembra 1975 o kakovosti kopalnih voda (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 26) in da so tako v skladu z Direktivo 91/271. Poleg tega naj odpadki ne bi izhajali iz Withburna ampak prej iz Tynea, kjer so bili zadrževalniki opremljeni s filtrirnimi mrežami šele konec marca 2010.

43 Komisija glede aglomeracije London Združenemu kraljestvu očita, da imata pogostost in količina izpustov neprečiščenih odpadnih voda iz kanalizacijskih sistemov v Becktonu in Crossnessu ter čistilnih naprav v Becktonu, Crossnessu in Mogdenu take razsežnosti, da gre za kršitev členov 3 in 4 Direktive 91/271 ter Priloge I(A) k tej direktivi, to pa predvsem zato, ker je do teh izpustov prišlo tudi v obdobju zmernih količin padavin.

44 Poleg tega meni, da člen 10 Direktive 91/271 določa, da morajo biti komunalne čistilne naprave, zgrajene za izpolnitev zahtev iz člena 4 navedene direktive, načrtovane, zgrajene, upravljane in vzdrževane tako, da bo zagotovljena zadostna učinkovitost delovanja ob vseh običajnih lokalnih podnebnih razmerah.

45 Združeno kraljestvo meni, da so te čistilne naprave v skladu z določbami Direktive 91/271.

46 Navaja tudi, da je kanalizacijsko omrežje v Londonu zelo staro in se od sprejetja Direktive 91/271 postopoma nadgrajuje. Od sprejetja Direktive 91/271 so bile preučene izboljšave, ki so bile tudi izvedene. Poleg tega obseg in izjemni značaj del, ki se izvajajo na Temzi, v vrednosti 4,4 milijarde GBP, zahtevata veliko časa. Meni, da se je zaradi dolgoročnega izvajanja ambiciozne rešitve ne sme kaznovati.

Presoja Sodišča

Razlaga Direktive 91/271

47 Kakor izhaja iz člena 1, drugi pododstavek, je cilj te Direktive 91/271 varstvo okolja pred škodljivimi vplivi odvajanja komunalnih odpadnih voda (glej zlasti sodbo z dne 23. septembra 2002 v zadevi Komisija proti Franciji, C-280/02, Recueil, str. I-08573, točka 13).

48 Cilj, ki ga želi doseči Direktiva 91/271, presega zgolj zaščito vodnih ekosistemov in poskuša zaščititi človeka, favno, floro, tla, vodo, zrak in pokrajino pred kakršnimikoli občutnimi posledicami zaradi pospešene rasti alg in višjih rastlinskih vrst, ki je posledica izpustov komunalnih odpadnih voda (zgoraj navedena sodba Komisija proti Franciji, točka 16).

49 Pojme „zadostna učinkovitost delovanja“ iz člena 10 Direktive 91/271, „neobičajno močno deževje“ iz opombe 1 k Prilogi I(A) k tej direktivi, in „najboljše tehnično znanje, brez nepotrebnih stroškov“ (BTKNEEC) iz Priloge I(A) k tej direktivi je treba zato razlagati ob upoštevanju teh ciljev in tudi člena 191 PDEU.

50 Prvič, glede pojma „zadostna učinkovitost delovanja“, ki se nanaša samo na čistilne naprave, je treba ugotoviti, da njegov obseg ni določen z nobenimi številkami, saj člen 10 Direktive 91/271 določa le, da morajo čistilne naprave zagotoviti „zadostno učinkovitost delovanja ob vseh običajnih lokalnih podnebnih razmerah“, pri načrtovanju teh naprav pa je potrebno upoštevati sezonsko spreminjanje bremena.

51 Sodišče je v zvezi s tem že ugotovilo obstoj neizpolnitve obveznosti v primerih, ko je stopnja zbiranja komunalnih odpadnih voda ali njihovega čiščenja znašala 80 % ali celo 90 % obstoječe obremenitve (sodbi z dne 7. maja 2009 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-530/07, ZOdl., str. I-78, točki 28 in 53, in z dne 14. aprila 2011 v zadevi Komisija proti Španiji, C-343/10, točki 56 in 62).

52 Glede na cilj, ki ga uresničuje Direktiva 91/271 in ki je naveden v točkah 47 in 48 te sodbe, namreč neizvedba čiščenja komunalnih odpadnih voda ni sprejemljiva v običajnih podnebnih in sezonskih razmerah, saj bi bila Direktiva 91/271 drugače brezpredmetna.

53 Da bi uresničili cilj varstva okolja, je treba pojem „zadostna učinkovitost delovanja“, čeprav ni izražen v številkah, razumeti tako, da pomeni, da je treba v običajnih podnebnih razmerah in ob upoštevanju sezonskih spreminjanj zbrati in prečistiti vse komunalne odpadne vode.

54 Zato je neizvedbo čiščenja komunalnih odpadnih voda mogoče dopustiti le v razmerah, ki niso običajne, reden pojav preplavljanj neprečiščenih komunalnih odpadnih voda pa bi bil v nasprotju z Direktivo 91/271.

55 Drugič, glede pojma „neobičajno močno deževje“, navedenega v opombi 1 k Prilogi I k Direktivi 91/271, je treba poudariti, da se ta pojem uporablja za kanalizacijske sisteme, določene v členu 3 te direktive, in za čistilne naprave, določene v njenem členu 4.

56 Zakonodajalec Skupnosti je z navedeno opombo priznal, da obstajajo okoliščine, v katerih vseh komunalnih odpadnih voda ni mogoče zbrati ali prečistiti. Navedel je zlasti, da „v praksi ni mogoče zgraditi kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav tako, da bi lahko prečistili vso odpadno vodo“ in določil, da je neizvedbo zbiranja in čiščenja odpadne vode mogoče dopustiti v „razmerah, kot je neobičajno močno deževje“. Vendar morajo države članice v tem primeru določiti „merila za zmanjšanje onesnaženja zaradi preplavljanja vode ob neurjih“.

57 Vendar je treba ugotoviti, da je izraz „neobičajno močno deževje“ v opombi 1 k Prilogi I k Direktivi 91/271 naveden le v pojasnilo, saj so pred tem izrazom besede „v razmerah, kot je“. Neizvedbo zbiranja in čiščenja odpadne vode je zato mogoče dopustiti tudi v drugih razmerah.

58 Vendar v nasprotju s tem, kar trdi Združeno kraljestvo, na podlagi cilja, ki ga uresničuje Direktiva 91/271, ni mogoče sklepati, da se te druge razmere pojavljajo praviloma in pogosto, še zlasti zato, ker je z besedo „neobičajno“ jasno navedeno, da neizvedba zbiranja in čiščenja odpadne vode ni mogoča v običajnih razmerah.

59 Trditve Združenega kraljestva, ki se nagiba k temu, da lahko do izpustov pride tudi, kadar ne gre za te neobičajne razmere, torej ni mogoče sprejeti.

60 Poleg tega je treba pojasniti, da kadar so v državi članici neobičajne razmere, zaradi katerih ne more zbirati in prečistiti odpadnih voda, mora v skladu z opombo 1 k Prilogi I k Direktivi 91/271 sprejeti ustrezna merila za zmanjšanje onesnaženja.

61 Poleg tega, ker v tej direktivi pojem „neobičajno močno deževje“ ni opredeljen, lahko Komisija v okviru nadzora glede spoštovanja prava Unije legitimno sprejme smernice, in ker Sodišče ni pristojno, da obveznosti iz Direktive 91/271 pretvori v številke, je treba torej pojem „neobičajno močno deževje“ presoditi ob upoštevanju vseh meril in zahtev, določenih v tej direktivi, in zlasti pojma BTKNEEC.

62 Tretjič, pojem BTKNEEC, ki je naveden v Prilogi I(A) k Direktivi 91/271, je treba – tako kot različne pojme, na katere se nanaša Direktiva 91/271 in ki so se razvili prej – preučiti tudi glede na cilj varstva okolja. Prav tako je treba navesti, da morajo biti obveznosti iz te direktive, ki se nanašajo na zbiranje in čiščenje vseh komunalnih voda, razen v primerih neobičajnih in nepredvidljivih dogodkov, izpolnjene na dan, določen v tej direktivi.

63 Čeprav se pojem BTKNEEC v Prilogi I(A) k Direktivi 91/271 pojavi le v zvezi s kanalizacijskimi sistemi, je kljub temu bistvenega pomena za vse določbe Direktive 91/271, ki se nanašajo na zagotavljanje cilja varstva okolja te direktive ob izogibanju preveč strogi uporabi pravil, ki so določena. Ta pojem je treba zato razširiti tudi na čistilne naprave, ker v nekaterih primerih omogoča izpuste neprečiščene odpadne vode, čeprav imajo negativne vplive na okolje.

64 Pojem BTKNEEC torej omogoča zagotavljanje spoštovanja obveznosti iz Direktive 91/271, ne da bi državam članicam nalagal neizvedljive obveznosti, ki bi jih lahko izpolnile le ob nesorazmernih stroških.

65 Da pa ne bi razvrednotile načela, navedenega v točki 53 te sodbe in v skladu s katerim je treba vso odpadno vodo zbrati in prečistiti, se morajo države članice le izjemoma sklicevati na obstoj takih nesorazmernih stroškov.

66 V zvezi s tem je treba spomniti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso država članica ne sme sklicevati na praktične ali administrativne težave, da bi upravičila nespoštovanje obveznosti in rokov, določenih v direktivi. To velja tudi za finančne težave, ki jih morajo države članice odpraviti z ustreznimi ukrepi (sodba z dne 30. novembra 2006 v zadevi Komisija proti Italiji, C-293/05, točka 35 in navedena sodna praksa).

67 Pojem BTKNEEC je treba preučiti s tehtanjem, na eni strani najbolj napredne tehnologije in predvidenih stroškov, in na drugi strani prednosti, ki bi lahko bile pridobljene z učinkovitejšim kanalizacijskim sistemom ali sistemom čiščenja vode. V okviru tega nastali stroški ne smejo biti nesorazmerni s pridobljenimi prednostmi.

68 V zvezi s tem je treba, kot zatrjuje Združeno kraljestvo, upoštevati vplive izpustov neprečiščenih odpadnih voda na okolje in zlasti na sprejemne vode. Na podlagi posledic, ki jih imajo taki izpusti za okolje, bi bilo tako mogoče preučiti, ali so stroški, ki morajo nastati pri izvedbi del, ki so nujna za prečiščenje vseh komunalnih odpadnih voda, sorazmerni s prednostmi, ki bi jih to imelo za okolje.

69 Če bi bilo nemogoče ali zelo težko zbrati in prečistiti vso odpadno vodo, mora zadevna država članica dokazati, da so pogoji za uporabo pojma BTKNEEC izpolnjeni.

70 Res je, da sodna praksa Sodišča določa, da mora Komisija v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve. Ona mora torej Sodišču predložiti dokaze, na podlagi katerih lahko to preveri obstoj te neizpolnitve, ne da bi se lahko oprlo na kakršnekoli domneve (glej zlasti sodbo z dne 26. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Irski, C-494/01, ZOdl., str. I-3331, točka 41, zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Portugalski, točka 32, ter sodbi z dne 6. oktobra 2009 v zadevi Komisija proti Finski, C-335/07, ZOdl., str. I-9459, točka 46, in z dne 10. decembra 2009 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-390/07, ZOdl., str I-214, točka 43).

71 Kljub temu so države članice na podlagi člena 4(3) PEU dolžne Komisiji olajševati izpolnjevanje njenih nalog, ki so v skladu s členom 17(1) PEU, zlasti skrb za uporabo določb pogodbe PEU in določb, ki jih institucije sprejemajo v skladu s to pogodbo. Zlasti je treba upoštevati dejstvo, da je glede preverjanja pravilne uporabe nacionalnih določb za zagotovitev učinkovitega izvajanja direktive v praksi Komisija, ki nima preiskovalnih pooblastil na tem področju, zelo odvisna od dokazov, ki jih predložijo morebitni vlagatelji prijav in zadevna država članica (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Irski, točki 42 in 43, in Komisija proti Združenemu kraljestvu, točka 44).

72 Iz tega je med drugim razvidno, da če je Komisija predložila dovolj dokazov, da so se določena dejstva zgodila na ozemlju tožene države članice, mora ta država članica vsebinsko in podrobno ugovarjati tako predstavljenim podatkom in posledicam, ki iz njih izhajajo (glej zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Irski, točka 44 in navedena sodna praksa, in Komisija proti Združenemu kraljestvu, točka 45).

73 Iz tega izhaja, da mora Sodišče zaradi preizkusa obravnavane zadeve najprej preizkusiti, ali je do izpustov iz kanalizacijskih sistemov ali čistilnih naprav v različnih aglomeracijah v Združenem kraljestvu prišlo zaradi neobičajnih razmer, in če ni tako, nato preveriti, ali bi Združeno kraljestvo lahko dokazalo, da so bili izpolnjeni pogoji za uporabo pojma BTKNEEC.

Whitburn

74 Glede obveznosti, da mora imeti kanalizacijski sistem v smislu člena 3(1) Direktive 91/271, je treba uvodoma spomniti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, v katerem je bila ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in da Sodišče pozneje nastalih sprememb ne more upoštevati (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Združenemu kraljestvu, točka 50, in Komisija proti Španiji, točka 54).

75 Glede tega je treba spomniti, da je bil Združenemu kraljestvu v dodatnem obrazloženem mnenju z dne 1. decembra 2008 za uskladitev z obveznostmi iz Direktive 91/271 določen rok dveh mesecev od prejetja tega obrazloženega mnenja. Vendar je treba ugotoviti, da je na datum, določen v obrazloženem mnenju, še vedno prihajalo do izpustov neprečiščenih komunalnih odpadnih voda iz preplavljanj ob neurjih. Združeno kraljestvo v nasprotju s Komisijo števila in količine izpustov ne izpodbija in navaja le, da odpadki, najdeni na plažah v okolici Whitburna, ne morejo izhajati iz kanalizacijskega sistema v Whitburnu, ker je podvodni vod, ki se uporablja za izpuste, opremljen s 6-milimetrskimi filtrirnimi mrežami, in da ti odpadki najverjetneje izhajajo iz Tyna, kjer so bili zadrževalniki s filtrirnimi mrežami opremljeni šele konec marca 2010.

76 Za preveritev, ali je Združeno kraljestvo izpolnilo svoje obveznosti iz člena 3 Direktive 91/271 in Priloge I(A) k tej direktivi, kot to v okviru svojega očitka zatrjuje Komisija, je treba opraviti preizkus, določen v točki 73 te sodbe.

77 Prvič, ugotoviti je treba, da je v skladu z dopisom z dne 2. marca 2005, ki ga je Združeno kraljestvo poslalo Komisiji, v letu 2001 število izpustov odpadne vode znašalo 310 za letno količino 561.240 m^3, v obdobju med letoma 2002 do 2004 pa je to število znašalo med 56 in 91 za letno količino med vključno 359.640 m^3 in vključno 529.290 m^3. Poleg tega je treba spomniti, da je med letoma 2006 in 2008 število izpustov odpadne vode na leto znašalo od 25 do 47 izpustov za količino od 248.130 m^3 do 732.150 m^3, leta 2009 pa 762.300 m^3. Komisija, ki je svoja stališča utemeljila na podlagi pogostosti in intenzitete teh izpustov, je jasno dokazala, da je do njih tako pred kot po izteku roka, določenega v dodatnem obrazloženem mnenju, običajno prihajalo, in da tega števila izpustov ni mogoče povezovati z izjemnimi okoliščinami. Poleg tega Združeno kraljestvo v svojih stališčih ne zatrjuje, da je do teh izpustov prišlo izjemoma.

78 Drugič, spomniti je treba, da bi bilo mogoče v skladu s študijo, ki je bila opravljena leta 2010, s tehnološkega vidika število izpustov odpadne vode iz kanalizacijskega sistema v Withburnu zmanjšati, in sicer z razširitvijo že obstoječega zbiralnega tunela, česar Združeno kraljestvo ni izpodbijalo.

79 Glede stroškov, ki bi morali nastati, in prednosti, ki bi bile pridobljene, je iz navedene študije razvidno, da bi se lahko z razširitvijo tunela kakovost sprejemnih voda izboljšala za 0,3 %, in to ob upoštevanju 20 izpustov na leto.

80 Čeprav se zdi, da je izboljšava kakovosti vode majhna in da se, kot navaja Združeno kraljestvo, Direktiva 76/160 spoštuje, kar je mogoče upoštevati pri splošnem preizkusu pogojev za uporabo pojma BTKNEEC, je treba ugotoviti, da v stališčih strank, poročilih ali izvedenih študijah nikjer niso navedeni stroški takšne razširitve tunela.

81 Sodišče tako ni moglo preizkusiti, ali so stroški za ta dela dejansko čezmerni in nesorazmerni v primerjavi s prednostmi za okolje, ki bi bile pridobljene.

82 Iz tega je razvidno, da Združeno kraljestvo ni pravno zadostno dokazalo, da so bili stroški del za povečanje zmogljivosti kanalizacijskega sistema nesorazmerni z izboljšavo okoljskih razmer.

83 Zato je Komisija upravičeno ugotovila, da kanalizacijski sistem v Whitburnu ne izpolnjuje obveznosti, določene v členu 3 in Prilogi I(A) k Direktivi 91/271.

London

84 Glede aglomeracije London v skladu z navedbami samega Združenega kraljestva ni sporno, da na dan izteka roka, določenega v dodatnem obrazloženem mnenju, ta aglomeracija ni imela niti čistilnih naprav v Becktonu, Crossnessu in Mogdenu, ki bi zagotavljale sekundarni postopek čiščenja vseh

komunalnih odpadnih voda, ki vstopajo v kanalizacijski sistem, v skladu s členom 4(1) in 10 Direktive 91/271, in da bi izpusti iz njih izpolnjevali zahteve iz njene Priloge I(B), niti kanalizacijskih sistemov v Becktonu in Crossnessu, ki bi imeli zadostne zmogljivosti v skladu s členom 3 te direktive.

85 Komisija se opira na poročilo TTSS iz februarja 2005 in navaja, da se v sistemu na leto zgodi približno 60 izpustov odpadne vode iz zadrževalnikov odpadne vode v Londonu, in to tudi v obdobjih zmernih padavin, vsako leto je tako v Temzo izpuščeno več milijonov ton neprečiščene vode.

86 Iz tega poročila je razvidno, da je zmogljivost čistilnih naprav kanalizacijskega sistema v Londonu primerna v razmerah suhega vremena, nikakor pa ne ob padavinah.

87 Združeno kraljestvo ne izpodbija dejstev, ki jih navaja Komisija, in poudarja, da je dejansko v postopku gradnje novega 30 km dolgega tunela ob rečno-morskem delu Temze za zbiranje izpustov iz zadrževalnikov kanalizacijskih sistemov in njihovo odvajanje v čistilno napravo v Becktonu, kjer bodo obdelani. Poleg tega načrtuje gradnjo drugega tunela, in sicer tunela Lee, da bi zmanjšalo izpuste iz zadrževalnikov kanalizacijskega sistema v Becktonu in Crossnessu. Nazadnje, potekajo tudi dela za izboljšavo, in sicer za povečanje zmogljivosti čistilnih naprav v Bectonu, Crossnessu in Mogdenu.

88 Za preveritev, ali Združeno kraljestvo ni izpolnilo obveznosti iz členov 3, 4 in 10 ter Priloge I(A) k Direktivi 91/271, kot to zatrjuje Komisija v svojih očitkih, bi bilo tudi treba opraviti preizkus, naveden v točki 73 te sodbe.

89 Ugotoviti je treba, da je Komisija, ko se je oprla na poročilo TTSS, ki je navedeno v točki 85 te sodbe in ki ga Združeno kraljestvo ni izpodbijalo ter v katerem je navedeno, da prihaja do pogostih in velikih izpustov ne le ob neobičajnih dogodkih, ampak tudi ob zmernih padavinah, jasno dokazala, da so izpusti odpadne vode v Temzi običajni.

90 Glede tega, da je s tehnološkega vidika nemogoče zmanjšati število izpustov odpadnih voda iz kanalizacijskega sistema v Londonu, in glede nesorazmernosti stroškov v primerjavi s prednostmi, ki bi bile pridobljene za okolje, je treba navesti, da je Združeno kraljestvo aprila 2007 odločilo izvesti dela, predlagana v poročilu TTSS iz novembra 2005, in sicer predvsem gradnjo novega podzemnega tunela. Tehnološke rešitve za problem kanalizacijskega sistema v Londonu torej obstajajo, njihovih stroškov pa ni mogoče šteti za nesorazmerne, ker je Združeno kraljestvo že sprejelo odločitev o izvedbi del.

91 V zvezi s trditvijo Združenega kraljestva, da mu ni mogoče očitati, da ni izpolnilo svojih obveznosti, ker je načrte za uskladitev z Direktivo preučevalo takoj od začetka veljavnosti te direktive in ker so bila dela, za katera se je odločilo draga in jih je mogoče izvesti le v več letih, je treba spomniti, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati ob upoštevanju razmer tožene države članice, kakršne so bile na dan izteka roka, določenega v dodatnem obrazloženem mnenju, in da država članica ne more doseči zavrnitve tožbe zgolj zato, ker potekajo dejavnosti in dela, ki bodo v prihodnosti pripeljala do odprave kršitve. Če namreč zakonodajalec Skupnosti ne spremeni direktive tako, da podaljša roke za izvedbo, morajo države članice spoštovati roke, ki so bili prvotno določeni (glej sodbo z dne 8. julija 2004 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-27/03, točka 39).

92 Združeno kraljestvo bi moralo torej pravočasno sprejeti postopke, ki so potrebni za prenos Direktive 91/271 v nacionalni pravni red, tako da bi bili postopki končani v roku, določenem v členu 3(1), prva alinea, in 4(1), prva alinea, te direktive, in sicer do 31. decembra 2000.

93 Komisija je torej upravičeno ugotovila, da Združeno kraljestvo zato, ker kanalizacijski sistem, vzpostavljen v Londonu (Becktonu in Crossnessu) ne izpolnjuje obveznosti, določene v členu 3 Direktive 91/271 in Prilogi I(A) k tej direktivi, in ker ni zagotovilo sekundarnega postopka ali

primerljivega postopka čiščenja komunalnih odpadnih voda iz aglomeracije London (Beckton, Crossness in Mogden) v skladu s členom 4 te direktive, ni izpolnilo obveznosti, ki jih ima na podlagi Direktive 91/271.

94 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je neizpolnitev obveznosti, ki jo Komisija očita Združenemu kraljestvu, dokazana za vse aglomeracije, navedene v njeni tožbi.

95 Zato je treba ugotoviti, da Združeno kraljestvo s tem, da ni zagotovilo:

— ustreznih kanalizacijskih sistemov za komunalne odpadne vode v aglomeracijah s populacijskim ekvivalentom (PE) nad 15.000 v Sunderlandu (Whitburn) ter v Londonu (kanalizacijska sistema Beckton in Crossness) v skladu s členom 3(1) in (2) Direktive 91/271 ter Prilogo I(A) k tej direktivi, in

— ustreznega čiščenja odpadnih komunalnih voda v aglomeracijah s populacijskim ekvivalentom (PE) nad 15.000 v Londonu (čistilne naprave v Becktonu, Crossnessu in Mogdenu) v skladu s členoma 4(1) in (3) in 10 Direktive 91/271 ter Prilogo I(B) k tej direktivi,

ni izpolnilo obveznosti iz te direktive.

Stroški

96 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov, in ker to s svojimi predlogi ni uspelo, se mu naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. Združeno kraljestvo s tem, da ni zagotovilo:

— ustreznih kanalizacijskih sistemov za komunalne odpadne vode v aglomeracijah s populacijskim ekvivalentom nad 15.000 v Sunderlandu (Whitburn) ter v Londonu (kanalizacijska sistema Beckton in Crossness) v skladu s členom 3(1) in (2) Direktive Sveta 91/271/EGS z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode ter Prilogo I(A) k tej direktivi, in

— ustreznega čiščenja odpadnih komunalnih voda v aglomeracijah s populacijskim ekvivalentom nad 15.000 v Londonu (čistilne naprave v Becktonu, Crossnessu in Mogdenu) v skladu s členoma 4(1) in (3) in 10 Direktive 91/271 ter Prilogo I(B) k tej direktivi,

ni izpolnilo obveznosti iz te direktive.

2. Združenemu kraljestvu se naloži plačilo stroškov.

Podpisi